

з рівнем правової культури учасників виборчої кампанії, недоліками у виборчих законах. Виборчий кодекс потрібен, але при відповідному рівні правової культури учасників виборчого процесу і організації виборів. Інакше Центральній виборчій комісії доведеться видавати щоразу перед виборами і в процесі їх проведення все більше методичних рекомендацій.

В цілому є необхідність звернути суттєву увагу на підвищення електоральної культури громадян, створивши для цього необхідні організаційні засади.

Проведення виборчих кампаній в Україні за роки її незалежності свідчить про такі ж суттєві проблеми, через які пройшли інші держави світу в процесі становлення демократії. Йдеться насамперед про маніпуляцію свідомістю виборців з допомогою засобів масової інформації, поширення пі-ар-технологій. Громадяни недостатньо поінформовані про порядок проведення виборів, поверхово ознайомлені з програмами політичних партій або ж окремих кандидатів. Найвне широкое застосування брудних виборчих технологій, дезорганізація та прихований саботаж виборів, що проявляється у відсутності або ж надлишковій кількості бюлетенів у дільничних виборчих комісіях, недостатній кількості кабін для голосування, у використанні непридатних для виборів приміщень. З боку представників виконавчої влади всіх рівнів чинився тиск на членів виборчих комісій. Чимало було помилок і фальсифікацій при підрахунку голосів тощо. Відповідно, законодавство і практику його застосування варто новелізувати з урахуванням досвіду проведення виборчих кампаній.

КЛЮЧКОВСЬКИЙ Ю. Б.,
народний депутат України,
президент Інституту виборчого права

ХАРАКТЕР РІШЕНЬ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ВИБОРЧОЇ КОМІСІЇ ЗА ПІДСУМКАМИ РОЗГЛЯДУ СКАРГ

До основних гарантій здійснення виборчих прав громадян належать закріплені законодавчо механізми і процедури захисту й поновлення цих прав у разі їх порушення [1]. Саме тому однією з найважливіших новел Закону України «Про вибори Президента України» 2004 року було включення до нього окремого Розділу XII, присвяченого детальній регламентації підстав та процедури

оскарження порушень виборчого законодавства, прав і законних інтересів суб'єктів виборчого процесу, механізмів і процедур розгляду таких скарг.

Принципово новою слід вважати частину першу статті 98 Закону, яка описує характер позитивного рішення суб'єкта розгляду скарги (тобто рішення, яке повинно прийматися в разі задоволення скарги, коли твердження суб'єкта звернення зі скаргою про порушення законодавства, виборчих прав чи законних інтересів підтверджується в підсумку розгляду скарги). При цьому в контексті частини першої статті 98 слід розрізняти задоволення скарги і задоволення вимог, що містяться у скарзі.

У разі задоволення скарги суб'єкт розгляду скарги приймає рішення, яким визнає рішення суб'єкта оскарження чи окремих його положень, дій чи бездіяльності неправомірними (протиправними), тобто такими, що не відповідають вимогам законодавства про вибори, порушують виборчі права громадян, права та законні інтереси суб'єкта виборчого процесу, скасовує рішення повністю або частково і, як наслідок, зобов'язує суб'єкта оскарження діяти одним із таких способів:

– задовольнити вимоги заявника скарги;

– іншим шляхом поновити порушені виборчі права громадян, права та законні інтереси суб'єкта виборчого процесу.

Крім того, суб'єкт розгляду скарги може адресувати своє рішення іншим суб'єктам, окрім суб'єкта оскарження:

– зобов'язати суб'єкта оскарження та (або) інший орган, партію (блок), засіб масової інформації, посадову чи службову особу здійснити передбачені законодавством дії, які впливають із факту скасування рішення, визнання оскаржених дій або бездіяльності протиправними.

Таким чином, суб'єкт розгляду скарги, приймаючи рішення про задоволення скарги, не зобов'язаний обмежитися лише заявленими вимогами. Він повинен оцінити всі можливі наслідки порушення вимог закону і вжити заходів до якнайповнішого, на його думку, усунення наслідків порушення законодавства, поновлення порушених виборчих прав громадян, прав і законних інтересів інших суб'єктів виборчого процесу. Тим самим законодавець здійснив спробу врахувати публічно-правовий характер виборчого процесу, оскільки право окремого виборця чи іншого суб'єкта виборчого процесу є лише частковим проявом суверенного права народу обирати владу в демократичній державі.

Вимоги до характеру рішення, зазначені в частині першій статті 98 Закону, означають вихід за межі принципу диспозитивності – однієї з основних засад цивільного процесу. Зазначений

принцип сформульований у статті 11 Цивільного процесуального кодексу України 2004 року, у частині першій якої стверджується: «Суд розглядає цивільні справи... в межах заявлених вимог...». Вихід за межі заявлених вимог при пошуку способів відновлення порушеного правопорядку, поновлення прав та захисту законних інтересів – характерна риса розгляду публічно-правових (на відміну від цивільних) спорів, особливо в умовах швидкоплинного виборчого процесу.

У загальних рисах порядок розгляду звернень (заяв і скарг) Центральною виборчою комісією та вимоги до рішення встановлені статтями 12 і 15 Закону України «Про Центральну виборчу комісію». Особливо слід звернути увагу на статтю 16 цього Закону, яка надає Комісії право (дискреційне повноваження) розглядати за своєю ініціативою (тобто без відповідного звернення до неї) питання про порушення виборчого законодавства, виборчих прав громадян України, про які їй стало відомо з будь-яких джерел, які не суперечать законодавству України. Рішення із цього приводу теж повинні відповідати вимогам статті 98 Закону України «Про вибори Президента України».

Розгляд скарг більш детально регламентує «Порядок розгляду скарг виборчими комісіями з виборів Президента України», затверджений Центральною виборчою комісією [2] (далі – Порядок розгляду скарг). Зауважимо, що посилання в цьому документі на Закон «Про Центральну виборчу комісію» (див. пункти 6.9 чи 10.13 Порядку розгляду скарг) дають змогу стверджувати, що Центральна виборча комісія вважає себе теж підпорядкованою вимогам, установленим цим Порядком.

Центральна виборча комісія прийняла позицію, за якою, з формального боку (тобто без урахування змістовного наповнення рішення конкретними заходами, до яких зобов'язує суб'єкт розгляду скарги), рішення за підсумком розгляду скарги може бути одним із зазначених у пункті 10.1 Порядку розгляду скарг:

- 1) про задоволення скарги;
- 2) про залишення скарги без задоволення;
- 3) про залишення скарги без розгляду;
- 4) про зупинення розгляду скарги.

У практиці Центральної виборчої комісії трапився ще один формальний вид рішення:

- 5) про повернення скарги заявнику.

Розглянемо детальніше правові позиції Центральної виборчої комісії стосовно окремих формальних видів рішення за підсумком розгляду скарги.

Повернення скарги заявникові

Повернення скарги заявникові передбачене частиною четвертою статті 96 Закону «Про вибори Президента України», а також частиною одинадцятою статті 14 Закону «Про Центральну виборчу комісію» з підстав недотримання вимог закону до оформлення скарги. Рішення такого формального виду було прийняте до затвердження Центральною виборчою комісією Порядку розгляду скарг (Постанова Центральної виборчої комісії від 2 вересня 2004 року № 463). Підставою для повернення скарги заявникові стало те, що у скарзі не була зазначена поштова адреса суб'єкта оскарження – редакції бюлетеня «Правда»; відповідна вимога вказання поштової адреси суб'єкта оскарження міститься в пункті 3 частини другої статті 95 Закону «Про вибори Президента України».

Інше рішення (див. Постанова Центральної виборчої комісії від 16 вересня 2004 року № 580), також прийняте до затвердження Порядку розгляду скарг, мотивоване недотриманням вимог до оформлення скарги (відсутність дати підписання скарги), поєднує в резолютивній частині два формальних види рішення: «Скаргу... залишити без розгляду та повернути заявнику».

У Порядку розгляду скарг, затверженому Центральною виборчою комісією 22 вересня 2004 року, була змінена правова позиція Комісії із цього приводу: відповідно до пункту 6.9 Порядку, скаргу, яка оформлена без дотримання вимог закону, отримав право повернути одноосібно член Центральної виборчої комісії, який на підставі пункту 1 частини другої статті 29 Закону «Про Центральну виборчу комісію» готує відповідне питання до розгляду (у термінології, прийнятій у пункті 6.9 Порядку, здійснює попередній розгляд скарги) або, відповідно, головою або заступником голови територіальної чи дільничної виборчої комісії. Таким чином, повернення скарги відбувається без розгляду Комісією, а тому і без рішення Комісії. Така практика була надалі застосована Центральною виборчою комісією.

Залишення скарги без розгляду

Правова позиція Центральної виборчої комісії щодо підстав повернення скарги змушує уважніше придивитися до формальних видів рішення, передбачених зазначеними вище пунктами 3 і 4: чи можна вважати підсумком розгляду скарги залишення її без розгляду або зупинення розгляду? На нашу думку, тут проблема не просто у грі слів.

Закон «Про вибори Президента України» прямо не встановлює підстав залишення скарги без розгляду. Проте наявні в Законі обмеження дають змогу стверджувати, що при їх недотриманні скарга не підлягає розгляду. Такі обмеження встановлені для суб'єкта звернення зі скаргою (статті 91, 100–104 Закону), предмета скарги та суб'єкта оскарження (статті 92, 100–104 Закону), строків подання скарги (стаття 94 Закону, особливо частина п'ята, яка встановлює перепиняльний характер строків оскарження). Таким чином, підставами для того, щоби скарга не підлягала розгляду, можуть бути:

- 1) неналежний суб'єкт звернення зі скаргою;
- 2) відсутність предмета оскарження або неналежний предмет оскарження;
- 3) неналежний суб'єкт оскарження (останнє може залежати від суб'єкта звернення чи суб'єкта розгляду);
- 4) порушення строків оскарження.

Саме ці підстави (у дещо іншому формулюванні) зазначені в пункті 10.8 Порядку розгляду скарг.

Установити, чи підлягає скарга розгляду, чи наявні перешкоди до її розгляду, неможливо без ознайомлення зі змістом скарги, що означає в певному сенсі її розгляд (тим більше, що таке встановлення повинно відбуватися в колегіальному режимі, на засіданні Комісії). Саме цим, на нашу думку, спричинений дещо парадоксальний характер формулювання «залишити без розгляду у підсумку розгляду». Розв'язання цієї суперечності можна досягти, запровадивши термін «розгляд скарги по суті». Це дозволяє, попередньо розглянувши більш формальні атрибути скарги, при відповідній їх оцінці відмовитися від розгляду вимог заявника скарги, тобто залишити скаргу без розгляду по суті. Таке формулювання було застосоване Верховним Судом України: «...зобов'язати розглянути скаргу по суті», що зафіксовано, зокрема, у мотивувальній частині Постанови Центральної виборчої комісії від 31 жовтня 2004 року № 1109. Воно також запропоноване у проекті Закону «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України»» (частина дванадцята статті 107 законопроекту № 6531-2).

У практиці Центральної виборчої комісії було чимало випадків залишення скарги без розгляду з підстав, зазначених у пунктах 1–4 цього розділу. У кожному такому випадку підставою для прийняття рішення про залишення скарги без розгляду була кваліфікація відповідної підстави, що містилася в мотивувальній частині постанови. Наведемо деякі приклади.

Порушення строків оскарження. 6 вересня 2004 року до Центральної виборчої комісії надійшла скарга на постанови (рішення) територіальної виборчої комісії округу № 64 від 28 серпня 2004 року. Комісія, мотивуючи порушенням строку оскарження (який, відповідно до частини першої статті 94 Закону, становить сім днів), вирішила скаргу залишити без розгляду (Постанова Центральної виборчої комісії від 8 вересня 2004 року № 503).

Подібне рішення з таких же мотивів було прийнято у Постанові Центральної виборчої комісії від 9 листопада 2004 року № 1156.

Неналежний предмет оскарження. 9 листопада 2004 року Центральна виборча комісія розглянула ряд скарг на протоколи територіальних виборчих комісій про встановлення підсумків голосування у відповідних округах (Постанови Центральної виборчої комісії від 9 листопада 2004 року №№ 1121–1126, 1141–1150, 1155). Оскільки Центральна виборча комісія відмовилася розглядати протокол комісії як її рішення (обґрунтування цієї позиції див. у [3]), скарги залишені без розгляду з мотивів неналежного предмета оскарження.

При розгляді скарги на дії територіальної виборчої комісії округу № 200 щодо встановлення підсумків голосування в межах округу Центральна виборча комісія встановила, що оскаржувані дії мали місце, однак територіальна виборча комісія виправила допущені помилки шляхом складання уточненого протоколу (Постанова Центральної виборчої комісії від 28 листопада 2004 року № 1271). Таким чином, було встановлено, що на час розгляду скарги відсутній предмет оскарження, у зв'язку з чим Комісія залишила скаргу без розгляду.

Подібна ситуація виникла при розгляді скарги на дії територіальної виборчої комісії округу № 208 щодо недотримання нею порядку оформлення та передачі списків виборців дільничним виборчим комісіям (Постанова Центральної виборчої комісії від 25 грудня 2004 року № 1377). При вивченні обставин під час підготовки скарги до розгляду виявилось, що зазначені у скарзі недоліки дійсно мали місце, однак на час розгляду вже були усунуті самою територіальною виборчою комісією. Комісія залишила скаргу без розгляду, мотивуючи тим, що «на момент розгляду скарги предмет розгляду Центральною виборчою комісією відсутній». Зазначимо неточність формулювання: предметом розгляду була сама скарга, відсутнім став предмет оскарження.

Дещо відмінна, хоч і близька до описаної раніше правова позиція була засвідчена у Постанові Центральної виборчої комісії від 20 жовтня 2004 року № 956. Предметом оскарження були дії

телевізійного каналу щодо поширення певного інформаційного повідомлення. Скарга залишена без розгляду у зв'язку з прийнятою Комісією кваліфікацією «предмета скарги» (чи, точніше, предмета оскарження). Вважаючи різними такі предмети оскарження, як, з одного боку, порушення встановлених Законом обмежень щодо ведення передвиборної агітації, а з іншого -- дії або бездіяльність засобів масової інформації, Комісія підкреслила, що єдиним суб'єктом розгляду скарги у другому випадку є суд (ми не будемо тут обговорювати обґрунтованість цієї правової позиції). Визнавши себе неналежним суб'єктом розгляду скарги, Комісія обґрунтувала це тим, що для неї зазначений предмет оскарження є неналежним.

Неналежний суб'єкт звернення зі скаргою. У ряді випадків, залишаючи скаргу без розгляду, неналежність суб'єкта звернення зі скаргою Центральна виборча комісія встановлювала на підставі відсутності його в переліку, установленому статтею 91 Закону України «Про вибори Президента України». Так, із цих підстав Комісія залишила без розгляду скаргу уповноваженої особи Партії регіонів у Луганській області (Постанова Центральної виборчої комісії від 28 жовтня 2004 року № 1048), як і скаргу голови територіальної виборчої комісії (Постанова Центральної виборчої комісії від 12 жовтня 2004 року № 841), визнавши вказаних суб'єктів звернення за неналежних. З тих же мотивів залишена без розгляду скарга Северодонецької міської партійної організації Партії регіонів (Постанова Центральної виборчої комісії від 5 жовтня 2004 року № 777).

Цікавою є правова позиція Центральної виборчої комісії щодо визнання належним суб'єктом звернення виборця. Стаття 91 Закону стверджує, що виборець має право звертатися зі скаргою, якщо порушено його (особисті) виборчі права або охоронювані законом інтереси щодо (його) участі у виборчому процесі. У зв'язку із цим у ряді випадків скарги виборців залишалися без розгляду з тих мотивів, що заявник скарги не вказав, у чому полягає порушення його прав, або Центральна виборча комісія при розгляді скарги не встановила факту такого порушення (зауважимо, що знову виникає парадокс: для встановлення неналежності заявника, що тягне за собою відмову в розгляді, необхідно розглянути викладені у скарзі обставини). Так, із цих мотивів відмовлено в розгляді скарги виборця С. Щербинюка (Постанова Центральної виборчої комісії від 12 листопада 2004 року № 1202).

Центральна виборча комісія часом підходила до кваліфікації наявності чи відсутності порушених прав виборців формально.

Так, 20 та 21 листопада було відмовлено в розгляді скарг виборців (оскільки члени комісії вважалися неналежними суб'єктами звернення) М. Дуракова (Постанова Центральної виборчої комісії від 20 листопада 2004 року № 1253) та С. Бережної (Постанова Центральної виборчої комісії від 21 листопада 2004 року № 1257) на дії голови територіальної виборчої комісії на тій підставі, що заявники не обґрунтували, «у чому полягає порушення... саме їх виборчих прав». При цьому Комісія не помітила, що мова йде про членів тієї ж територіальної виборчої комісії, права яких порушувала голова комісії, хоча в той час на розгляді Комісії була й того ж 21 листопада частково була задоволена інша скарга, рішенням щодо якої скасована постанова цієї ж територіальної виборчої комісії про винесення попередження членам комісії С. Бережній та М. Дуракову (Постанова Центральної виборчої комісії від 21 листопада 2004 року № 1259).

Зауважимо, що в інших випадках, які будуть також розглянуті далі, Комісія допускала розгляд скарги виборця по суті, незважаючи на сумнівність порушення його особистих виборчих прав. Зокрема, при розгляді скарги громадянина В. Гриценка (Постанова Центральної виборчої комісії від 18 вересня 2004 року № 616) Комісія, стверджуючи, що в оскарженій ситуації «не були порушені виборчі права або охоронювані законом інтереси Гриценка В. В. щодо участі у виборчому процесі», усупереч своїй правовій позиції, прийняла рішення: «У задоволенні скарги... відмовити», що означає розгляд скарги по суті.

Неналежний суб'єкт оскарження. У деяких випадках Комісія вважала виборця неналежним суб'єктом звернення зі скаргою на відповідного суб'єкта оскарження. З мотивів, що виборець не має права оскаржувати дії кандидатів на пост Президента України, відмовлено в розгляді скарги громадянки (у мотивувальній частині постанови йде мова про виборця) І. Жидченко (Постанова Центральної виборчої комісії від 29 вересня 2004 року № 739).

У мотивувальній частині постанови за підсумком розгляду скарги громадянина (саме так! Термін «виборець» у постанові не вживається) В. Гриценка (Постанова Центральної виборчої комісії від 20 вересня 2004 року № 630) Комісія чітко сформулювала правову позицію щодо того, кого слід вважати належним суб'єктом звернення зі скаргою на дії чи бездіяльність засобів масової інформації: «Зазначений у частині першій статті 102 Закону України «Про вибори Президента України» перелік суб'єктів звернення зі скаргою є вичерпним та розширеному тлумаченню не підлягає». Таким чином, для інших суб'єктів звер-

нення зі скаргою засіб масової інформації як суб'єкт оскарження є неналежним.

Центральна виборча комісія визнала кандидата на пост Президента України неналежним суб'єктом оскарження для довіреної особи іншого кандидата на пост Президента України. На підставі такої правової позиції 20 жовтня 2004 року визнано неналежним заявником скарги довірену особу кандидата і скаргу залишено без розгляду (Постанова Центральної виборчої комісії від 20 жовтня 2004 року № 946).

Дещо курйозним видається випадок, пов'язаний з поданою до Центральної виборчої комісії скаргою довіреної особи кандидата на пост Президента України на постанову самої ж Центральної виборчої комісії (Постанова Центральної виборчої комісії від 28 жовтня 2004 року № 1044). На підставі того, що Комісія не є належним суб'єктом розгляду таких скарг, скарга залишена без розгляду. Не даючи оцінку предмету скарги, зазначимо, що такий підхід виглядає дещо заформалізованим.

Як правило, у резолютивній частині рішення цього типу зазначається лише його суть – «залишити без розгляду». Однак у деяких випадках Комісія в резолютивну частину включала й мотивацію. Так, у резолютивній частині Постанови Центральної виборчої комісії від 18 вересня 2004 року № 592 зазначено: «Скаргу... залишити без розгляду у зв'язку з порушенням строку оскарження». Подібне формулювання міститься в резолютивній частині Постанови Центральної виборчої комісії від 23 вересня 2004 року № 662.

Зупинення розгляду скарги

Єдиною підставою зупинення розгляду скарги Комісією, відповідно до частини третьої статті 93 Закону, є одночасний розгляд судом скарги з того ж питання та з тих же підстав. Така ж позиція міститься в пункті 10.9 Порядку розгляду скарг. Нагадаємо, що пункт 10.1 Порядку передбачає такий формальний вид рішення наслідком розгляду скарги.

Зазначимо, що подібна правова позиція не виглядає обгрунтованою. Документальною підставою зупинення розгляду скарги є передбачене частиною третьою статті 93 Закону повідомлення про отримання скарги, адресоване судом до Комісії. Для зупинення розгляду немає потреби розглядати скаргу ані попередньо (у сенсі пункту 6.9 Порядку розгляду скарг), ані по суті. Хоча випадки подання до Центральної виборчої комісії скарги, одночасно поданої до суду, траплялися під час виборчого про-

цесу, нам невідоме жодне рішення Комісії щодо зупинення розгляду скарги.

Факт зупинення розгляду скарги зафіксований у мотивувальній частині Постанови Центральної виборчої комісії від 4 жовтня 2004 року № 765. При цьому зазначено, що скарга з того самого питання та з тих самих підстав була подана іншим суб'єктом звернення до суду. У зв'язку із цим Комісією було зупинено розгляд скарги. Однак суд відмовив у задоволенні скарги з мотивів неналежного суб'єкта звернення. Тому після отримання зазначеного рішення суду Комісія поновила розгляд скарги по суті і прийняла результативне рішення.

Таким чином, на практиці Центральна виборча комісія застосовувала іншу, аніж установлена в Порядку розгляду скарг, правову позицію, яка не була прямо сформульована, однак полягала в тому, що рішення про зупинення розгляду приймалося одноосібно членом Комісії на стадії підготовки до розгляду цієї скарги.

Відмова в задоволенні скарги

Розглянемо тепер правову позицію Центральної виборчої комісії щодо формальних видів рішень, пов'язаних із розглядом скарги по суті.

Пункт 10.6 Порядку розгляду скарг містить правову позицію щодо підстав залишення скарги без задоволення: «При встановленні виборчою комісією за результатами розгляду скарги факту, що оскаржуване рішення, дія чи бездіяльність суб'єктів виборчого процесу були вчинені у відповідності з вимогами законодавства України та в межах їх повноважень, виборча комісія у задоволенні скарги відмовляє». Така формула відповідає змісту частини четвертої статті 98 Закону.

Відзначимо два різних формулювання, застосовані в Порядку розгляду скарг для одного формального виду рішення: «залишити скаргу без задоволення» (пункт 10.1) та «відмовити у задоволенні скарги» (пункт 10.6). Обидва формулювання приблизно на рівних засадах застосовуються в постановках Комісії як синонімічні. Водночас частина четверта статті 98 Закону містить лише останнє формулювання. Хоча правові наслідки обох формулювань тотожні, на нашу думку, необхідно стандартизувати формулу негативного рішення щодо скарги.

У практиці Центральної виборчої комісії був ряд постанов, зміст яких полягав у відмові в задоволенні скарги. При цьому підстави прийняття зазначеного рішення були дещо ширші, аніж

передбачено у статті 98 Закону та в пункті 10.6 Порядку розгляду скарг.

Відмова в задоволенні скарги з мотивів правомірності дій суб'єктів оскарження, наприклад, міститься в Постанові Центральної виборчої комісії від 29 жовтня 2004 року № 1070. Комісія встановила, що суб'єкт оскарження – кандидат на пост Президента України Б. діяв у межах своїх конституційних прав.

Подібно Комісія визнала правомірними дії народного депутата України З., зміст виступу якого на пленарному засіданні Верховної Ради України оскаржив кандидат на пост Президента України К. (Постанова Центральної виборчої комісії від 19 жовтня 2004 року № 923), а також дії Дирекції телерадіопрограм Апарату Верховної Ради України щодо трансляції засідань Верховної Ради України, які були оскаржені Партією регіонів під приводом незаконних методів агітації (Постанова Центральної виборчої комісії від 14 жовтня 2004 року № 879).

Однак у ряді випадків скарги були залишені без задоволення у зв'язку з непідтвердженням фактів чи дій, які були предметом оскарження. Так, довірена особа кандидата на пост Президента України оскаржила неправомірні дії члена виборчої комісії, який відмовився брати участь у засіданні комісії. Центральна виборча комісія, установивши, зокрема, що зазначений член комісії підписав протокол комісії, з мотивів непідтвердження (тобто відсутності) предмета оскарження відмовила в задоволенні скарги (Постанова Центральної виборчої комісії від 9 листопада 2004 року № 1152).

У скарзі Партії регіонів оскаржувалася бездіяльність територіальної виборчої комісії, яка, на думку суб'єкта звернення, не взяла до уваги факти пошкодження пакетів з виборчою документацією дільничних комісій при транспортуванні. Центральна виборча комісія не встановила порушень вимог Закону територіальною виборчою комісією під час прийняття виборчої документації й тому відмовила в задоволенні скарги (Постанова Центральної виборчої комісії від 10 листопада 2004 року № 1162).

При розгляді скарги довіреної особи кандидата на пост Президента України на незаконні дії голови та членів територіальної виборчої комісії було встановлено, що на час розгляду скарги комісія усунула недоліки, провівши повторний підрахунок голосів на одній із дільниць. Із цих мотивів скарга була залишена без задоволення (Постанова Центральної виборчої комісії від 9 листопада 2004 року № 1157).

Дещо слабшою виглядає аргументація щодо предмета скарги довіреної особи кандидата на пост Президента України, у якій,

зокрема, оскаржувалася бездіяльність голови територіальної виборчої комісії. Центральна виборча комісія залишила без задоволення скаргу, оскільки, на думку суб'єкта розгляду скарги, «з боку голови комісії не було вчинено дій» на порушення вимог Закону (Постанова Центральної виборчої комісії від 9 листопада 2004 року № 1158). Відповідно до статті 92 Закону, дії та бездіяльність є різними предметами оскарження; це ставить під сумнів мотивацію рішення.

Більш чітко відсутність факту, який ліг в основу предмета оскарження, зазначена в постанові за підсумком розгляду скарги члена дільничної виборчої комісії Б. (зазначимо, що Центральна виборча комісія розглянула скаргу по суті, визнавши належним суб'єкта звернення), яка оскаржувала відмову голови територіальної виборчої комісії прийняти й розглянути її скаргу. Центральна виборча комісія встановила, що такого звернення зі скаргою не було, у зв'язку із чим залишила скаргу без задоволення (Постанова Центральної виборчої комісії від 9 листопада 2004 року № 1159).

Партія регіонів оскаржила дії кандидата на пост Президента України у зв'язку з розповсюдженням агітаційних матеріалів. Комісія не встановила особистої причетності кандидата до оскаржених дій, відзначивши індивідуальний характер юридичної відповідальності, і відмовила в задоволенні скарги (Постанова Центральної виборчої комісії від 12 листопада 2004 року № 1191). Зазначимо, що під час розгляду фактично було встановлено відсутність предмета оскарження (дій суб'єкта оскарження).

Відзначимо досить тонку різницю між наведеними останніми ситуаціями та розглянутими раніше випадками відсутності предмета оскарження, наслідком якого є залишення скарги без розгляду. З розглянутих прикладів випливає, що підстави залишення скарги без задоволення в останніх кількох випадках дуже близькі до розглянутих раніше підстав залишення скарги без розгляду в разі відсутності чи усунення предмета оскарження. На нашу думку, Центральна виборча комісія не сформулювала чітких підстав для розмежування таких двох ситуацій, лише одна з яких передбачає розгляд скарги по суті.

Задоволення скарги чи задоволення вимог скарги?

Виходячи із змісту частини першої статті 98 Закону, ще раз підкреслимо принципову різницю між двома варіантами, винесеними в заголовок.

Відповідно до пункту 10.5 Порядку розгляду скарг, підставою для задоволення скарги є «встановлення, що рішення, дії чи

бездіяльність суб'єкта оскарження не відповідають законодавству...». Таким чином, Центральна виборча комісія визнала, що критерієм для позитивного рішення у формальному сенсі є оцінка невідповідності вимогам закону предмета оскарження, а не оцінка правомірності вимог заявника. Це узгоджується із змістом частини першої статті 98 Закону, відображеним також у пункті 10.5 Порядку, оскільки, як ми вже зауважили, змістовне наповнення позитивного рішення може виходити за межі заявлених вимог.

Проте така правова позиція не була витримана послідовно Центральною виборчою комісією в ситуаціях, коли заявник скарги висував кілька вимог. В абсолютній більшості випадків такі вимоги були пов'язані з єдиним предметом оскарження. Тому, виходячи з логіки пункту 10.5 Порядку розгляду скарг, визнання протиправним предмета оскарження (рішення, дії чи бездіяльності) мало приводити до формального рішення про задоволення скарги. У його межах можна було б лише визначатися щодо задоволення тих чи інших вимог заявника, як і щодо інших способів захисту й поновлення порушених прав, у порядку змістовного наповнення формально позитивного рішення.

Однак пункт 10.3 Порядку розгляду скарг стверджує: «Якщо в скарзі заявлено дві або більше вимог, виборча комісія повинна дати правову оцінку кожній з вимог та має право прийняти рішення по кожній з них». Тим самим декларується відхід від положень пункту 10.5: оцінка надається не предмету оскарження, а вимогам заявника. Прийняття цієї позиції привело до того, що на практиці Комісія в разі позитивного рішення фактично визначалася не щодо задоволення скарги, а щодо задоволення вимог заявника скарги.

Звичайно, протиріччя між цими двома підходами виникало далеко не завжди. У ряді ситуацій вимоги заявника були простими й тісно пов'язаними з предметом оскарження, і задоволення скарги було еквівалентне задоволенню вимог.

У скарзі довіреної особи кандидата на пост Президента України оскаржувалася постанова територіальної виборчої комісії про відмову офіційному спостерігачеві у проведенні відеозйомки; заявник просив скасувати зазначену постанову. Центральна виборча комісія, прийнявши формальне рішення «задовольнити скаргу», водночас задовольнила й вимогу заявника, скасувавши оскаржену постанову (Постанова Центральної виборчої комісії від 31 жовтня 2004 року № 1105).

Подібні прості рішення щодо скасування незаконних постанов були прийняті у Постановах Центральної виборчої комісії від 15 вересня 2004 року № 563 та від 19 жовтня 2004 року № 927.

Однозначними були рішення стосовно грубих порушень вимог закону діями окремих членів територіальних виборчих комісій, у зв'язку із чим заявники скарж висували вимогу дострокового припинення повноважень цих членів комісій. Центральна виборча комісія задовольнила як скарги, так і всі вимоги заявників (Постанови Центральної виборчої комісії від 18 вересня 2004 року № 593 та від 6 жовтня 2004 року № 791).

Цікава особливість виникла при розгляді скарги довіреної особи кандидата на пост Президента України на дії двох членів територіальної виборчої комісії, які грубо порушили вимоги Закону. Комісія задовольнила скаргу, визнавши оскаржені дії членів територіальної виборчої комісії неправомірними й такими, що потребують дострокового припинення повноважень. Проте Комісія взяла до відома той факт, що повноваження зазначених членів комісії на час прийняття рішення вже були припинені з інших підстав (Постанова Центральної виборчої комісії від 24 жовтня 2004 року № 1021). Таким чином, давши оцінку предмету оскарження по суті, Комісія не вважала, що на момент розгляду предмет оскарження був відсутній.

Важливою слід визнати Постанову Центральної виборчої комісії від 9 листопада 2004 року № 1151 за підсумком розгляду скарги на дії ряду членів територіальної виборчої комісії, які відмовилися підписати протокол комісії про встановлення підсумків голосування в окрузі й покинули засідання комісії. Центральна виборча комісія задовольнила скаргу, визнала такі дії грубим порушенням Закону і припинила повноваження оскаржених членів комісії.

Певний інтерес викликає рішення Комісії в підсумку розгляду скарги громадянина (не виборця!) М. Мартинчука на рішення територіальної виборчої комісії щодо відмови в розгляді скарги довіреної особи одного з кандидатів на пост Президента України. Центральна виборча комісія задовольнила скаргу, скасувала оскаржену постанову та зобов'язала територіальну комісію розглянути скаргу довіреної особи (Постанова Центральної виборчої комісії від 20 вересня 2004 року № 629), однак не вивчила зовсім не однозначне питання належності суб'єкта звернення зі скаргою.

Часткове задоволення

Стаття 98 Закону, як і Порядок розгляду скарг, не передбачає формального виду рішення за підсумком розгляду скарги «задовольнити частково». Проте Центральна виборча комісія широко застосовувала таке формулювання, базуючись на вже згаданій

правовій позиції, висловленій у пункті 10.3 Порядку,— рішення слід приймати щодо кожної вимоги скарги. Тим самим у разі задоволення лише частини вимог використовувалося формулювання про часткове задоволення скарги, хоча, на нашу думку, слід було б говорити про часткове задоволення вимог.

Ми вже згадували про певну суперечливість правової позиції Центральної виборчої комісії щодо акценту на вимоги заявника скарги. Зокрема, неясно, яке формальне рішення слід прийняти в зовсім не гіпотетичному випадку, коли комісія оцінює предмет оскарження як такий, що порушує вимоги закону, однак жодної з викладених вимог скарги задовольнити немає підстав (див. нижче).

Часткове задоволення скарги (чи, точніше, вимог скарги) може бути пов'язане з різними причинами.

У типовому випадку заявлення кількох вимог, пов'язаних з одним предметом оскарження, Комісія по-різному могла оцінювати ступінь їх обґрунтованості. Так, кандидат на пост Президента України Г., оскарживши постанову територіальної виборчої комісії щодо відхилення подання його довіреною особою кандидатур до складу дільничних виборчих комісій, висунув дві вимоги, пов'язані із предметом оскарження: скасувати зазначену постанову, а також зобов'язати територіальну комісію включити подані кандидатури до складу дільничних комісій. Центральна виборча комісія, зазначивши формальне рішення «задовольнити скаргу», по суті задовольнила вимоги частково: скасувавши постанову, вона зобов'язала територіальну комісію невідкладно розглянути подання, не зобов'язуючи приймати щодо нього позитивного рішення (Постанова Центральної виборчої комісії від 4 жовтня 2004 року № 765).

Заявлені вимоги стосовно одного й того ж суб'єкта містяться у скарзі кандидата на пост Президента України Б. Оскаржуючи дії телерадіокомпанії щодо поширення агітаційного виступу в день виборів, заявник скарги просив Центральну виборчу комісію не лише визнати ці дії неправомірними, а й звернутися до Національної ради України з питань телебачення та радіомовлення з поданням щодо тимчасового зупинення дії ліцензії телерадіокомпанії. Комісія задовольнила скаргу частково, визнавши дії неправомірними, однак відмовилася звертатися з поданням (Постанова Центральної виборчої комісії від 3 листопада 2004 року № 1117).

Часткове задоволення скарги могло стосуватися формально однієї вимоги, але висловленої стосовно збірного суб'єкта. Довірена особа кандидата на пост Президента України оскаржила дії трьох членів територіальної виборчої комісії (відсутність двічі поспіль на засіданні комісії) та вимагала дострокового

припинення їх повноважень на підставі частини п'ятої статті 85 Закону. При розгляді скарги встановлено, що один із оскаржених членів комісії на час засідання за дорученням керівництва комісії перебував у відрядженні на одній із виборчих дільниць округу. У зв'язку із цим Центральна виборча комісія задовольнила скаргу частково – щодо двох із трьох оскаржених осіб (Постанова Центральної виборчої комісії від 20 листопада 2004 року № 1235).

При розгляді скарги на постанову територіальної виборчої комісії щодо невключення поданих ним кандидатур до складу дільничних виборчих комісій, у якій заявник вимагав зобов'язати територіальну комісію прийняти рішення про включення поданих кандидатур, Центральна виборча комісія встановила, що окремі кандидатури, подані до складу дільничних виборчих комісій, не відповідають установленим вимогам, і тому їм правомірно відмовлено в цьому. Однак щодо більшості поданих кандидатур оскаржена постанова визнана неправомірною й у цій частині скасованою, а територіальну комісію зобов'язано розглянути питання про включення неправомірно відхилених кандидатур до складу дільничних комісій (Постанова Центральної виборчої комісії від 28 вересня 2004 року № 719). Таким чином, скарга була задоволена частково.

Часткове задоволення скарги може бути викликане фактичним поєднанням кількох предметів оскарження (і пов'язаних із ними суб'єктів оскарження). Так, у скарзі довіреної особи кандидата на пост Президента України стосовно утворення виборчих дільниць в одному з округів було висунуто дві вимоги: утворити звичайні виборчі дільниці в кожному населеному пункті округу, а також утворити спеціальні виборчі дільниці у стаціонарних лікувальних закладах на території округу. Комісія визнала обгрунтованою лише другу вимогу, зобов'язавши територіальну виборчу комісію розглянути питання про утворення спеціальних виборчих дільниць (Постанова Центральної виборчої комісії від 21 вересня 2004 року № 633).

В іншій скарзі було оскаржено дії голови територіальної виборчої комісії щодо вилучення пакетів із списками виборців та висунуто вимогу дострокового припинення його повноваження, а також відповідну постанову територіальної виборчої комісії з вимогою її скасування. Комісія задовольнила скаргу частково, скасувавши постанову, однак відзначила, що голова комісії не може нести відповідальності за колегіальні рішення комісії, а тому відмовила у визнанні його дій протиправними (Постанова Центральної виборчої комісії від 12 листопада 2004 року № 1193).

Довірена особа кандидата на пост Президента України у своїй скарзі просила визнати незаконними дії засобу масової інформації, а також зобов'язати його опублікувати спростування інформації, яку кандидат вважав неправдивою. У підсумку розгляду скарги Комісія визнала дії засобу масової інформації неправомірними. Водночас Комісія виходила з того, що, відповідно до частини п'ятої статті 64 Закону, з приводу спростування кандидат повинен звертатися не до виборчої комісії, а до відповідного засобу масової інформації. Оскільки при розгляді скарги виявлено, що такого звернення не було, не виникло підстав задовольняти другу вимогу заявника (Постанова Центральної виборчої комісії від 13 вересня 2004 року № 530). Тим самим Комісія визнала наявність двох різних предметів оскарження – дій засобу масової інформації та неопублікування спростування.

За наявності кількох предметів оскарження часткове задоволення скарги може бути викликане залишенням окремих вимог без розгляду. Так, кандидат на пост Президента України З. у своїй скарзі на один із телевізійних каналів просив Центральну виборчу комісію визнати неправдивою розповсюджену цим каналом інформацію, звернутися до Національної ради з питань телебачення та радіомовлення щодо зупинення дії ліцензії телеканалу, а також звернутися до правоохоронних органів щодо встановлення відповідних обставин та притягнення винних до відповідальності. Комісія задовольнила вимогу щодо направлення матеріалів скарги до правоохоронних органів, однак у частині оскарження дій засобу масової інформації залишила скаргу без розгляду, виходячи з відомої правової позиції щодо власної неналежності як суб'єкта розгляду таких скарг (Постанова Центральної виборчої комісії від 22 вересня 2004 року № 651).

Центральна виборча комісія часом дуже тонко розрізняла повне та часткове задоволення скарги. Так, Комісія на одному засіданні розглядала чотири скарги довірених осіб різних кандидатів на пост Президента України щодо невключення кандидатів до складу дільничних комісій однією і тією ж територіальною виборчою комісією. В одній із скарг неврахування кандидатів кваліфікувалося як дії, в інших трьох – як бездіяльність. Центральна виборча комісія задовольнила в повному обсязі одну скаргу (Постанова Центральної виборчої комісії від 22 жовтня 2004 року № 989), визнавши дії територіальної комісії щодо невключення кандидатів неправомірними, і задовольнила частково скарги інших трьох довірених осіб, відмовившись визнати неправомірною бездіяльність територіальної комісії (Постанова Центральної виборчої комісії від 22 жовтня 2004 року № 990).

Практика об'єднання в розгляді скарг кількох суб'єктів, зрідка застосовувана Центральною виборчою комісією, спричинила окремі рішення без вказання формального змісту рішення. Так, резолютивні частини постанов, прийнятих на підставі заяв та скарг громадян України, які проживають на територіях іноземних держав, щодо їх включення до списку виборців містять зобов'язання, адресовані відповідним дільничним виборчим комісіям, включити до списку виборців окремих осіб без застосування формули «скаргу задовольнити», зате включають відмову в задоволенні скарги іншим громадянам (Постанови Центральної виборчої комісії від 31 жовтня 2004 року № 1113 та від 21 листопада 2004 року № 1263).

Нарешті, звернемо увагу на нестандартне формальне рішення, яке зрідка траплялося у практиці Центральної виборчої комісії: «...відмовити у задоволенні скарги в частині... (з вказанням предмета оскарження)» (див., наприклад, Постанови Центральної виборчої комісії від 2 вересня 2004 року № 460 та від 15 вересня 2004 року № 561). Оскільки у зазначених постановах не згадується про задоволення інших вимог заявника, зміст такого рішення практично тотожний формулі «відмовити в задоволенні скарги». Проте в інших випадках слова «в частині» означають «частково». Так, у Постанові Центральної виборчої комісії 9 листопада 2004 року № 1154 задовольняється вимога «в частині оскарження дій голови територіальної виборчої комісії», які визнані неправомірними; водночас у задоволенні інших вимог заявника скарги відмовлено.

Вихід за межі заявлених вимог

Ми вже відзначали, що, як впливає із змісту частини першої статті 98 Закону, реальне задоволення скарги (тобто визнання таким, що суперечить вимогам Закону, предмета оскарження) може тягнути за собою рішення, які виходять за межі вимог, заявлених суб'єктом звернення зі скаргою (нагадаємо, що це означає вихід за межі принципу диспозитивності). Центральна виборча комісія часто використовувала цю можливість, включаючи в резолютивну частину зобов'язальні положення, які не містилися серед вимог скарги.

Такі додаткові рішення можуть бути скеровані суб'єктові оскарження із зобов'язанням учинити певні дії, яких не вимагав заявник скарги, але які впливають із факту задоволення скарги чи окремих її вимог або сприяють усуненню наслідків подібних порушень чи уникненню їх повторення в майбутньому.

Так, частково задовольнивши скаргу Партії регіонів та скасувавши постанову територіальної виборчої комісії, якою було дозволено дільничним виборчим комісіям на місці (тобто без відповідних рішень) виправляти технічні описки та помилки, допущені у списках виборців, Центральна виборча комісія зобов'язала територіальну комісію перевірити кількість випадків незаконного голосування виборців, які могли статися внаслідок застосування скасованого рішення (Постанова Центральної виборчої комісії від 3 листопада 2004 року № 1114).

Задовольнивши скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України та скасувавши оскаржену постанову територіальної виборчої комісії, Центральна виборча комісія зобов'язала територіальну виборчу комісію, зокрема, довести до відома громадськості зазначену постанову про скасування оскарженого рішення (Постанова Центральної виборчої комісії від 24 жовтня 2004 року № 1022).

Хоча у скарзі довіреної особи кандидата на пост Президента України на рішення територіальної виборчої комісії щодо внесення змін до складу дільничних виборчих комісій не містилося вимоги щодо зобов'язання територіальної комісії вчиняти певні дії, Центральна виборча комісія, скасувавши оскаржену постанову як неправомірну, крім того, зобов'язала територіальну комісію розглянути питання про внесення змін до складу дільничних комісій у випадках і з підстав, які узгоджуються з вимогами Закону (Постанова Центральної виборчої комісії від 31 жовтня 2004 року № 1111).

Додаткове рішення, не передбачене вимогами заявника скарги, може полягати у скасуванні подальшого рішення, прийнятого на підставі оскарженого і скасованого. Саме такий зміст додаткового пункту резолютивної частини Постанови Центральної виборчої комісії від 31 жовтня 2004 року № 1092, коли, скасувавши оскаржену постанову № 49 територіальної виборчої комісії про виключення особи зі складу дільничної виборчої комісії, Центральна виборча комісія скасувала також постанову № 51 тієї ж комісії про включення до складу дільничної комісії іншої особи замість виключеної. Таким способом Комісія усунула наслідки неправомірно прийнятої постанови.

Цікава ситуація виникає у випадку, коли предмет оскарження визнається невідповідним закону, однак жодної вимоги заявника задовольнити не можна. У такому разі Комісія доречно застосовувала нормативне положення частини першої статті 98 Закону щодо захисту іншим шляхом порушених прав чи законних інтересів.

Так, довірена особа кандидата на пост Президента України просила визнати неправомірною бездіяльність територіальної комісії, яка при внесенні змін до складу дільничних виборчих комісій не врахувала подані ним кандидатури. Центральна виборча комісія відмовилася визнати неправомірною бездіяльність територіальної комісії, однак визнала наявність в оскарженій ситуації порушеного права. Тому Комісія знайшла інший спосіб поновлення порушеного права: скасувала постанову, якою вносилися зміни до складу дільничних виборчих комісій, і зобов'язала територіальну комісію повторно розглянути подання довіреної особи (Постанова Центральної виборчої комісії від 19 жовтня 2004 року № 926).

Ми вже зазначали вище, що в такій ситуації важко кваліфікувати формальне рішення в підсумку розгляду скарги. Хоча єдина вимога заявника не була задоволена, Комісія постановила задовольнити скаргу частково.

У ряді ситуацій Центральна виборча комісія вважала за потрібне включити в рішення додаткові пункти при відмові в задоволенні скарги. Такі додаткові рішення були двох типів.

По-перше, при відмові в задоволенні скарги Комісія звертала увагу суб'єкта оскарження (територіальної виборчої комісії) на необхідність неухильного дотримання вимог закону, очевидно, вбачаючи у відповідних діях чи рішеннях не порушення вимог закону, а брак правової «чистоти». Такі близькі за характером додаткові рішення містяться в ряді постанов (див., наприклад, Постанови Центральної виборчої комісії від 9 листопада 2004 року № 1153, від 12 листопада 2004 року № 1197 та № 1198).

По-друге, на виконання вимог частини дев'ятнадцятої статті 64 Закону Комісія приймала рішення про направлення відповідних скарг до правоохоронних органів незалежно від прийнятого формального рішення щодо скарги (щодо таких скарг приймалися формальні рішення «задовольнити частково», «відмовити в задоволенні» або «відмовити в розгляді»; підстави такого розрізнення не завжди зрозумілі) та від наявності такої вимоги у скарзі (див., наприклад, Постанови Центральної виборчої комісії від 22 вересня 2004 року № 649, від 26 вересня 2004 року № 628, від 21 жовтня 2004 року № 975, від 24 жовтня 2004 року № 1018, 31 жовтня 2004 року № 1093, від 12 листопада 2004 року № 1200 та від 25 грудня 2004 року № 1379).

В окремих випадках Комісія, задовольнивши скаргу, включала до резолютивної частини положення, які фактично означали застосування санкції за виявлені при розгляді скарги порушення законодавства. Так, у підсумку розгляду скарги довіреної

особи кандидата на пост Президента України щодо грубого порушення територіальною виборчою комісією порядку формування дільничних виборчих комісій, Центральна виборча комісія, окрім задоволення вимог заявника, достроково припинила повноваження голови територіальної виборчої комісії (Постанова Центральної виборчої комісії від 6 жовтня 2004 року № 790).

Частина четверта статті 13 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» зобов'язує Комісію в разі виявлення у процесі розгляду питання ознак учинення злочину чи іншого правопорушення звернутися до відповідних правоохоронних органів. Таке рішення, зокрема, було включене до Постанови Центральної виборчої комісії від 22 вересня 2004 року № 645. Задовольнивши скаргу на дії голови територіальної виборчої комісії, Центральна виборча комісія знайшла підстави передати матеріали скарги до органів прокуратури.

Подібно вчинила Центральна виборча комісія при розгляді скарги громадянки А. Установивши у процесі розгляду, що акт про порушення закону, доданий до скарги, є недостовірним (а фактично підробленим), Комісія залишила скаргу без задоволення (хоча маємо яскравий випадок відсутності предмета оскарження!) і надіслала цей акт та інші матеріали до органів прокуратури (Постанова Центральної виборчої комісії від 8 вересня 2004 року № 508).

Зауважимо, що рішення такого типу приймалися фактично за власною ініціативою Комісії, хоча сам розгляд питання не був ініційований Комісією.

Розгляд за власною ініціативою

Частина перша статті 16 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» надає Комісії дискреційне повноваження прийняття рішень за власною ініціативою (тобто без скарги чи іншого звернення) з приводу порушень виборчого законодавства, порушених виборчих прав громадян, якщо Комісії стало відомо про відповідні факти із джерел, що не суперечать законодавству.

Центральна виборча комісія користувалася цим повноваженням на практиці в різних ситуаціях. Проте перелік джерел, з яких Комісія отримувала інформацію про порушення, що стали підставою розгляду питань за власною ініціативою, виявився досить обмеженим порівняно із зазначеним у частині першій статті 16 Закону України «Про Центральну виборчу комісію». Так, зокрема, жодного разу підставою для розгляду питання за власною ініціативою не стало повідомлення засобу масової

інформації, хоча таких повідомлень про різні порушення закону у той час було достатньо.

Комісія розглядала, зокрема, питання про постанову територіальної виборчої комісії, надіслану до неї самою територіальною комісією, і прийняла рішення про скасування цієї постанови (Постанова Центральної виборчої комісії від 24 жовтня 2004 року № 997); іншого разу зазначено, що постанови, які стали предметом розгляду, «надійшли до неї» (Постанова Центральної виборчої комісії від 8 вересня 2004 року № 502), або взагалі не зазначено способу отримання постанови (Постанова Центральної виборчої комісії від 8 вересня 2004 року № 502). Таким чином, Комісія не виробила єдиної правової позиції щодо мотивування подібного розгляду.

Після скасування Верховним Судом України постанови Центральної виборчої комісії про утворення 41 закордонної виборчої дільниці у Російській Федерації у зв'язку з порушенням встановленого строку прийняття такого рішення, спираючись на зазначену правову позицію Верховного Суду України, Центральна виборча комісія з власної ініціативи прийняла рішення про скасування двох інших власних постанов, прийнятих у ті ж строки, щодо утворення двох закордонних та однієї спеціальної виборчої дільниці (Постанова Центральної виборчої комісії від 28 жовтня 2004 року № 1055). Зазначимо, що правовою підставою прийняття такого рішення була не лише стаття 16, а й частина сьома статті 12 Закону України «Про Центральну виборчу комісію», яка дає право Центральній виборчій комісії скасовувати власне рішення. Якщо взяти до уваги раніше розглянуту правову позицію, згідно з якою оскаржувати постанову Центральної виборчої комісії до самої Комісії не можна (див. уже згадану вище Постанову Центральної виборчої комісії від 28 жовтня 2004 року № 1044), слід зробити висновок, що Центральна виборча комісія вважала за можливе розглянути питання про скасування власної постанови лише за власною ініціативою або на виконання рішення суду.

Важливим законним джерелом отримання інформації про порушення виборчого законодавства, прав виборців та інших суб'єктів виборчого процесу для Центральної виборчої комісії стали отримані нею скарги. У разі, коли з підстав пропущених строків, неналежного суб'єкта звернення чи предмета оскарження скарга не могла бути розглянута, або Комісія не знаходила підстав задовольнити скаргу, залишалася можливість провести розгляд за власною ініціативою Комісії.

Проте Центральна виборча комісія не виробила єдиного підходу до визначення, що саме стає предметом розгляду в такому випадку.

Так, при розгляді скарги довіреної особи кандидата на пост Президента України Комісія встановила, що скарга не підлягає задоволенню. Водночас Комісія визнала за необхідне за власною ініціативою розглянути окремі факти, викладені у скарзі (Постанова Центральної виборчої комісії від 4 жовтня 2004 року № 766).

Скаргу члена дільничної виборчої комісії К. Центральна виборча комісія вирішила залишити без розгляду з мотивів неналежності суб'єкта звернення. Проте, з огляду на частину першу статті 16 Закону «Про Центральну виборчу комісію», Комісія визнала за необхідне за власною ініціативою розглянути по суті питання, порушені у скарзі (Постанова Центральної виборчої комісії від 20 грудня 2004 року № 1344).

Нарешті, під час розгляду скарги довіреної особи кандидата на пост Президента України Комісія встановила порушення строків оскарження, що мало би тягнути за собою залишення скарги без розгляду. Проте, посилаючись на статтю 16 Закону «Про Центральну виборчу комісію», Комісія вирішила за власною ініціативою розглянути скаргу (Постанова Центральної виборчої комісії від 10 січня 2005 року № 13). У підсумку розгляду в задоволенні скарги відмовлено, однак, відновлюючи порушене право, зобов'язано суб'єкта оскарження – територіальну виборчу комісію – розглянути подані до неї скарги.

На нашу думку, суті норми частини першої статті 16 Закону «Про Центральну виборчу комісію» більше відповідають правові позиції, викладені у перших двох випадках (розгляд за власною ініціативою фактів, викладених у скарзі, або питань, порушених у скарзі). Однак у такому разі підсумок розгляду скарги (попереднього – залишення без розгляду – чи по суті – залишення без задоволення) не стосується розгляду фактів чи питань за власною ініціативою. Тому постанова, присвячена рішенню щодо скарги, повинна була б обмежитися лише оцінкою скарги; розгляд же за власною ініціативою того чи іншого предмета мав би бути самостійним питанням порядку денного, за підсумком розгляду якого мало би бути прийняте окреме рішення.

Проте, на наше переконання, не відповідає вимогам закону правова позиція, зафіксована у третьому випадку. Норма статті 16 уповноважує Комісію розглядати за власною ініціативою питання, що належать до її повноважень. Проте розгляд скарги, поданої з порушенням строків оскарження, не належить до повноважень Комісії; більше того, частина п'ята статті 94 Закону «Про вибори Президента України» забороняє продовжувати або поновлювати строки оскарження, а пункт 10.8 Порядку розгляду

скарг прямо передбачає залишення без розгляду скарги, поданої з порушенням строків. Розглянувши по суті скаргу (що включає розгляд вимог заявника скарги, а не лише фактів, викладених у скарзі), Комісія порушила зазначені правові норми.

Слід відзначити, що застосування розгляду за власною ініціативою не було постійною правовою позицією Центральної виборчої комісії. Так, зазначивши порушення строків оскарження у скаргах, Комісія залишила їх без розгляду (див. Постанови Центральної виборчої комісії від 21 жовтня 2004 року № 972 та 9 листопада 2004 року № 1120) й не визнала за необхідне розглянути за власною ініціативою наведені у скаргах факти участі членів виборчих комісій у передвиборній агітації на користь певного кандидата на пост Президента України, що кваліфікувалося в інших випадках як грубе порушення Закону, яке тягне за собою дострокове припинення повноважень члена комісії.

Ми вже згадували про відмову Центральної виборчої комісії розглядати скаргу на власну постанову; проте Комісія не розглянула також за власною ініціативою викладені у цій скарзі факти щодо невідповідності окремих членів територіальних виборчих комісій вимогам, установленим частиною сьомою статті 23 Закону «Про вибори Президента України», що повинно було мати наслідком припинення їхніх повноважень (див. Постанову Центральної виборчої комісії від 28 жовтня 2004 року № 1044).

У скарзі довіреної особи кандидата на пост Президента України ішлося про протиправне дострокове припинення повноважень ряду членів дільничних виборчих комісій. Із підстав пропущеного строку оскарження Комісія залишила скаргу без розгляду, а з нею – і факти серйозних зловживань, які стали складовою системних порушень засад виборчого процесу (Постанова Центральної виборчої комісії від 9 листопада 2004 року № 1127).

На нашу думку, дискреційний характер повноваження розглядати питання за власною ініціативою не звільняв Центральну виборчу комісію від мотивування розгляду чи відмови від розгляду фактів порушення законодавства, які стали відомі Комісії. Необхідність віддавати перевагу розгляду таких фактів впливає з передбаченого пунктами 3 і 4 статті 17 Закону «Про Центральну виборчу комісію» обов'язкового (а не дискреційного) повноваження здійснювати контроль за додержанням вимог законодавства України про вибори, забезпечувати однакове його застосування на всій території України.

Прийняття рішення по суті чи доручення розглянути питання?

Частина третя статті 98 Закону надає виборчій комісії – суб'єкту розгляду скарги на рішення виборчої комісії нижчого рівня – право вибору: прийняти рішення по суті питання або зобов'язати виборчу комісію повторно розглянути порушене питання. Суттєва різниця між цими двома ситуаціями полягає у ступені повноти розгляду питання комісією вищого рівня: якщо комісія «впевнена» в характері необхідного рішення, вона приймає його сама; якщо такої впевненості немає, вона доручає комісії нижчого рівня розглянути питання і прийняти власне рішення.

На практиці Центральна виборча комісія жодного разу не скористалася правом самостійно прийняти рішення по суті замість комісії нижчого рівня, хоча для цього в окремих випадках були відповідні передумови.

Так, довірена особа кандидата на пост Президента України у своїй скарзі просила Центральну виборчу комісію скасувати оскаржену ним постанову територіальної виборчої комісії та прийняти рішення по суті порушених ним питань. Проте Комісія задовольнила скаргу частково, скасувавши постанову, і зобов'язала територіальну комісію розглянути звернення заявника скарги (Постанова Центральної виборчої комісії від 15 вересня 2004 року № 562).

Особливо гостро такі проблеми виникали при розгляді скарг на формування і зміни у складі дільничних виборчих комісій.

Довірена особа кандидата на пост Президента України у своїй повторній скарзі стосовно неправомірних дій територіальної виборчої комісії щодо утворення дільничних виборчих комісій просила Центральну виборчу комісію, у розпорядженні якої були наявні всі подання довірених осіб кандидатів на пост Президента України, не лише скасувати неправомірну постанову територіальної виборчої комісії, а й прийняти рішення про утворення дільничних виборчих комісій. Проте, незважаючи на критичні строки (скарга була подана до Центральної виборчої комісії 15 жовтня й розглядалася 20 жовтня, хоча встановлений Законом строк утворення дільничних виборчих комісій минув 25 вересня), Центральна виборча комісія лише зобов'язала територіальну виборчу комісію розглянути питання про включення поданих кандидатур до складу дільничних виборчих комісій (Постанова Центральної виборчої комісії від 20 жовтня 2004 року № 947).

Таким чином, правова позиція Центральної виборчої комісії стосовно прийняття рішення по суті питання, що належить до

повноважень територіальної виборчої комісії, полягала в тому, щоб не нав'язувати характеру такого рішення згори, даючи можливість територіальній комісії приймати рішення на свій розсуд.

Висновки

Підсумовуючи, зазначимо, що виборчий процес 2004 року дав багатий матеріал для нагромадження досвіду застосування Розділу XII Закону «Про вибори Президента України» та вироблення відповідних правових позицій Центральної виборчої комісії з окремих питань. Еволюція таких правових позицій під час виборчого процесу в деяких питаннях досить чітко простежується.

Узагальненням сказаного можуть бути такі висновки.

1. Повернення скарги заявникові з мотивів її невідповідності вимогам закону не потребує розгляду і прийняття рішення Комісією, а може здійснюватися відповідною посадовою особою Комісії у процесі підготовки скарги до розгляду, який не варто вважати попереднім розглядом.

2. Залишення скарги без розгляду потребує певного розгляду скарги, а тому здійснюється рішенням комісії. Такий розгляд слід кваліфікувати як формальний, щоб відрізнити від розгляду скарги по суті.

3. Щоб уникнути різного характеру рішення в однакових умовах, необхідно чіткіше сформулювати такі підстави залишення скарги без розгляду, як неналежний суб'єкт звернення, відсутність предмета оскарження, неналежний предмет та/або суб'єкт оскарження, неналежний суб'єкт розгляду скарги.

4. Необхідно сформулювати правову позицію щодо способу зупинення розгляду скарги – рішенням Комісії чи одноосібно на стадії підготовки скарги до розгляду.

5. Потрібно уніфікувати формальне рішення при негативному результаті розгляду скарги по суті (залишити без задоволення чи відмовити в задоволенні).

6. Потрібно встановити критерій обмеження формальним розглядом скарги (залишення без розгляду) або розглядом по суті (відмова в задоволенні) при негативному результаті розгляду.

7. Потребують уточнення підстави позитивного рішення за підсумком розгляду скарги в разі наявності кількох вимог (оцінка предмета оскарження, оцінка вимог чи обидві оцінки). У зв'язку із цим слід визнати як окремий вид формального рішення «задоволення скарги частково».

8. Слід відзначити позитивну практику Центральної виборчої комісії щодо виходу за межі заявлених вимог (прийняття рішення за власною ініціативою за підсумком розгляду по суті скарги).

9. Розгляд питання за власною ініціативою не може бути поєднаний з розглядом скарги, у якій викладені факти чи заторкнуті питання, що стають предметом розгляду за власною ініціативою. Слід вважати неприйнятною практику розгляду за власною ініціативою скарги, яка відповідно до закону не підлягає розгляду.

10. Позиція Центральної виборчої комісії щодо уникнення прийняття рішення по суті замість комісії нижчого рівня не сприяла ефективності розгляду важливих і гострих проблем, що виникали в ході швидкоплинного виборчого процесу.

Література

1. *Ключковський Ю. Б.* Гарантії виборчих прав громадян та механізми їх реалізації // Гарантії виборчих прав громадян та демократичного характеру управління виборчим процесом: Зб. матер. наук.-практ. конф. (Київ, 24 червня 2003 року). – К.: Міленіум, 2003. – С. 13–17.

2. Постанова Центральної виборчої комісії «Про Порядок розгляду скарг виборчими комісіями з виборів Президента України» від 22 вересня 2004 року № 642 // www.cvk.gov.ua/postanovy/2004/p0642_2004.htm.

3. *Ключковський Ю. Б.* Протокол про підрахунок голосів – рішення чи засвідчення дій? // Аналіз правових позицій Центральної виборчої комісії щодо застосування Закону України «Про вибори Президента України». – К.: ПЦ «Фоліант», 2004. – С. 121–127.

ВОЛКОВ В. П.,

член Центральной избирательной комиссии

Российской Федерации,

кандидат юридических наук

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ

Позвольте мне выполнить поручение моих коллег – членов Центральной избирательной комиссии России и ее Председателя А. А. Вешнякова и передать Вам всем самые теплые и искренние пожелания крепкого здоровья, оптимизма и личного благополучия.

Особую признательность хочу высказать организаторам конференции за предложение принять участие в ее работе, выступить на ней и, таким образом, побывать еще раз в городе-герое Киеве, одной из красивейших столиц мира.